



Annual Conference of First Ministers

Toronto, Ontario
November 26-27, 1987

Conférence annuelle des premiers ministres

Toronto, Ontario
les 26 et 27 novembre 1987

SUMMARIES OF TASK FORCE REPORTS ON PUBLIC SECTOR PROCUREMENT


This document includes executive summaries of the three reports made to Ministers in Kananaskis by Task Forces of federal, provincial and territorial officials. They are:

- The Task Force on Improving Access to Government Procurement;
- The Task Force on Canadian Source Development; and
- The Task Force on Public Sector Procurement Data.

Appendix A includes data on the size and characteristics of the public sector market for goods and services.

Decisions taken by Ministers Responsible for Procurement at their meeting in Kananaskis, Alberta, October 6, 1987, are set out in the Report on Public Sector Procurement Initiatives tabled at the November, 1987, Annual Conference of First Ministers.





Digitized by the Internet Archive
in 2024 with funding from
University of Toronto

<https://archive.org/details/31761118902196>

**IMPROVING ACCESS TO GOVERNMENT PROCUREMENT:
EXECUTIVE SUMMARY OF THE TASK FORCE REPORT**

Introduction

At the May 20, 1987, Federal-Provincial-Territorial Conference on Procurement, Ministers directed that an intergovernmental Task Force of officials study opportunities for improving access by Canadian suppliers to government procurement, with a particular emphasis on improving the use of government procurement as a tool for regional economic development.

The Task Force was directed to develop recommendations and an action plan for dealing with the following access and regional development issues:

1. the quality and timeliness of information available to suppliers;
2. interaction barriers faced by distant suppliers;
3. transportation costs;
4. the participation of small firms in the procurement market;
5. the regional impact of central purchasing;
6. geographic neutrality in procurement policies and procedures;
7. methods of measuring the regional development impact of procurement spending; and
8. the need for an inter-jurisdictional information clearing-house on policy and procedure.

Approach

To fulfill its terms of reference as completely as possible within the time available, the Task Force consolidated these issues into four main topics:

1. information and geographic neutrality;
2. distance barriers and transportation costs;
3. participation of small and regionally-based firms; and
4. measuring regional development impact.

The principal activities included gathering information, consulting with other jurisdictions and the private sector, and developing recommendations for consideration by Ministers. The Task Force has prepared recommendations on all issues except transportation costs and methods of measuring the regional development impact of procurement spending, as these topics proved sufficiently complex to require further study.

It is important to note that the work undertaken by the Task Force did not attempt to address the issue of inter-provincial trade barriers resulting from government procurement policies. This question is outside the mandate of the Task Force and is currently the subject of comprehensive intergovernmental negotiations on the removal of barriers between provinces, with a view to enhancing inter-regional trade.

Key Findings

The Task Force's assessment of the current situation with respect to supplier access and to the use of procurement as a tool for regional economic development is reflected in the following key findings:

1. Canadian suppliers need more complete and timely information on procurement opportunities, policies and procedures;
2. the level of information-sharing among jurisdictions on sources of supply needs to be raised;
3. the cost of doing business with centrally-located procurement groups are significant enough for distant suppliers that it diminishes their competitiveness. These costs include the time and cost of travel, long distance telephone costs and courier charges;

4. the allocation of purchase requisitions to centrally-located purchasing groups disadvantages regional and small suppliers, as well as non-manufacturing firms, by virtue of the size-of-buy, sourcing and tendering policies and distance;
5. there may be potential for increasing the regional economic development benefits which flow from major Crown projects and from the procurement activities of publicly-funded corporations, agencies, and boards outside the mandate of central purchasing agencies;
6. requirement definitions and the use of non-generic specifications do not always adequately recognize local conditions. In addition, the process of product qualification can act as a deterrent to the sourcing of regionally-manufactured products; and
7. all jurisdictions accept the principle of geographic neutrality but, at the same time, recognize the need to have policies or procedures which deviate from that principle in ways that support regional economic development as well as cost-effective procurement.

Members considered the use of set-aside programs as a short-term affirmative measure to establish a more equitable pattern of procurement spending in Canada. However, no consensus could be reached on this issue. The arguments against set-aside programs were the extreme difficulty of setting and measuring targets, the problems of defining appropriate geographic regions, the inherent escalations in costs as well as the limits imposed by the GATT Agreement on Government Procurement. The arguments in favour of quantity set-aside programs as a means of establishing equitable distribution are the potential for positive and reasonably immediate impact in targeted areas, the ability to focus spending on distinct areas of needs (regions, industries, firms of certain sizes), the ability to control the period of application, and the enhanced presence within the supplier and general communities for governmental procurement activities. The Task Force proposes to continue analyzing the potential benefits of quantity set-aside programs.

Key Recommendations

Based on the foregoing findings, the Task Force has developed recommendations in four categories - structural and procedural changes, transportation, regional supplier development, and the need to improve the information available to suppliers. The following recommendations are those which the Task Force believes are critical to achieving improved access for suppliers to public sector procurement opportunities.

The Task Force recognized, however, that it will be important in implementing these recommendations to maintain a balance between the costs of the proposed initiatives and the regional economic benefits to be derived from them.

a) Structural and Procedural Changes

The Task Force recommends that the use of procurement as a tool for regional economic development be improved by:

1. increasing the amount of procurement from regionally-located suppliers through the following actions, recognizing that there must be an appropriate trade-off between the need to maintain a cost-effective procurement system and the important objective of reducing regional disparities:
 - allocating aggregated multiple-destination requisitions to regional offices and partitioning them for point-of-use sourcing;
 - splitting multiple-destination acquisitions among regional offices on the basis of the destination of the goods;
 - assigning the procurement of stocked-item-supply goods to regional offices;
 - accelerating the decentralization of product directorates and trained personnel;
 - increasing the use of regional standing offers and breaking national standing offers into smaller contract sizes;

- sourcing standing offers regionally to take advantage of regional product-assembly potential;
 - continuing and expanding procurement under the cooperative agreements already established between Supply and Services Canada and individual provinces; and
 - continuing to enhance the application of area-buy policies by increasing the value of contracts sourced in the area of consumption;
2. increasing the requisitions authority of the regional offices of program and operational departments;
 3. changing source-listing and tendering procedures to allow more equitable access to wholesalers and distributors of Canadian products;
 4. encouraging the use of generic specifications as well as studying the feasibility of providing financial assistance to small firms for testing their products with respect to quality assurance standards;
 5. instituting a federal-provincial-territorial suppliers' registration initiation form;
 6. adopting a common set of procurement principles which would govern policies and procedures with respect to geographic neutrality, supplier access, competition, transparency of policies and the use of time limits;
 7. undertaking a trial project of regional bid depositories with a view to making a final recommendation to Ministers in 1988;
 8. continuing to develop electronic systems for disseminating procurement information; and
 9. undertaking a feasibility study of electronic bid deposits.

b) Transportation

The Task Force recommends that any negative impact of transportation costs on the participation of distant suppliers be reduced to the extent possible. Specifically, it is recommended that all governments undertake, on a commodity basis, transportation equalization pilot projects, with a view to assessing the extent of the problem and to recommending appropriate further action to Ministers at their next conference.

c) Regional Supplier Development

The Task Force recommends that, in cooperation with the Western Diversification Office and the Atlantic Canada Opportunities Agency, a regional supplier development program be developed. This program should, as an expression of the governments' commitment, be supported by the establishment of targets for increasing government purchasing in designated areas and could include initiatives such as:

- toll-free supplier telephone referral service;
- financial assistance for source development;
- regional supplier catalogues to increase the awareness and facilitate the exploitation of regional sourcing opportunities; and
- enhanced supplier awareness and promotional activities.

d) Information

The Task Force recommends that the flow of information between procurement agencies and suppliers be improved through development of an annual publication for suppliers, entitled A Practical Guide to Government Procurement in Canada, which would contain information from all jurisdictions on their procurement policies and procedures, the types of goods and services purchased, and basic guidelines for suppliers. The Guide would be sold to suppliers as a quick reference book on public procurement in Canada.

The foregoing recommendations are presented to Ministers as important first steps towards improving supplier access to government procurement, to the benefit of all regions.

Conclusions

The Task Force proposes that it continue its work by:

1. guiding the implementation of those recommendations which receive Ministerial approval;
2. continuing to analyze the issues whose complexity and scope were too great for completion at this time, in particular, transportation costs, methods of measuring the regional development impact of procurement spending, and the development of electronic information systems;
3. initiating analysis of the barriers to access which may be presented by inter-jurisdictional differences in supplier registration and qualification procedures;
4. examining to what extent large government projects could more often make use of industrial benefits as an effective mechanism to create sub-contracting opportunities for regional suppliers, wherever such action is consistent with Canada's international trade obligations; and
5. examining to what extent federal and provincial Crown agencies' purchasing activities could provide greater tangible support to government regional development objectives.

The Task Force would report on these matters to Ministers at their next conference.

**CANADIAN SOURCE DEVELOPMENT: EXECUTIVE
SUMMARY OF THE TASK FORCE REPORT**

The Task Force on Canadian Source Development was directed by Ministers Responsible for Procurement on May 20, 1987, to develop recommendations on methods of creating a broader Canadian supplier base to meet government procurement needs.

Three working groups were set up to focus on the following areas:

a) Identifying Unique Canadian Technologies & Services

This Working Group proposes a federal-provincial-territorial program to identify and promote established and emerging Canadian products and services incorporating unique technologies with markets in the public sector. The definition of unique will be determined by the provinces and territories in recognition of regional variations. An initial trial program is projected to last 12 months.

Through a process of identification, evaluation and selection by provincial-territorial committees and a Federal-Provincial Review Committee, a test group of products/services (a maximum of three from each jurisdiction) will be drawn together and presented to Deputy Ministers for endorsement and directed promotional action.

b) Developing New Regional Suppliers

The New Regional Suppliers Working Group invited each province and territory to submit a list of five companies which are producing products or services for the public sector market that are:

- i) currently acquired outside the region or the country;
and
- ii) representative of sectors with potential for a broadened industrial base.

The lists received have been consolidated into a catalogue of Canadian Regional Sourcing Opportunities.

c) Increasing the Canadian Value Added of Multinational Enterprises

The Value-Added Working Group selected for a pilot project the medical devices sector as a focus for development of a model process leading to government/industry/research commitment to increasing the Canadian and regional content in products manufactured by multinational enterprises. This initiative is aimed at reducing the present \$1 billion trade deficit in the medical devices industry.

Commitments to cooperate in the process have been obtained from the Canadian Hospitals Association, the Canadian Association of Manufacturers of Medical Devices and a cross-section of research institutions active in this field.

It is recognized that further actions pursuant to this initiative will go beyond the mandate of Ministers Responsible for Procurement. The recommendations have, therefore, been developed with a view to facilitating the involvement of other levels and branches of government in establishing mechanisms to translate commitments into concrete results.

**PUBLIC SECTOR PROCUREMENT DATA:
EXECUTIVE SUMMARY OF THE TASK FORCE REPORT**

The Task Force on Public Sector Procurement Data was asked to establish a mutually agreeable process for improving the availability and usefulness of public sector procurement data.

To accomplish this goal, Ministers agreed that work would continue towards the objective of "developing a proposal which addresses data definition, coding and quality issues. This will form part of a more comprehensive proposal for the establishment of a Public Sector Procurement Data Network."

To meet the initial objectives, all governments nominated representatives, who completed a project defining the requirements of public sector decision-makers for procurement data and surveying current public sector practices for collecting and storing such data.

Approach and Scope

The approach followed by the Task Force was to:

1. identify various users and define the types of decisions they make which would be assisted by more available and more useful public sector procurement data;
2. determine what data are required to meet the identified user needs;
3. conduct a survey to determine the current status of:
 - what is being collected and how is it being stored, and
 - what technologies are being used to support existing procurement data systems;
4. analyse the identified user needs in terms of the current availability and usefulness of data, to determine the gap; and

5. formulate a recommendation designed to improve the availability and usefulness of public sector procurement data.

Information was gathered from federal government departments, provincial government departments and territorial government departments as well as from a sample of other public sector entities such as utilities, municipalities and educational institutions - more than 70 public sector entities in all. The survey covered more than \$18 billion (25%) of the estimated \$73 billion in annual public sector purchasing and 843,000 (33%) of the estimated 2.5 million contracts issued annually. Provincial and territorial jurisdictions represented 65 of the some 70 public sector entities examined.

A summary of the significant findings is given below in relation to the current availability and usefulness of procurement data.

Findings

Improved procurement data would be of value in supporting two basic types of decisions being made by public sector decision-makers: decisions relating to the sound management of the procurement process and "policy and program" decisions aimed at enhancing the use of procurement to support regional and economic development strategy. Three types of procurement data are needed to support these decisions:

1. contract data describing elements such as the type, volume and dollar value of contracts issued;
2. supplier data identifying sources of supply, their capabilities and ownership; and
3. forecast data describing planned purchases.

Concerning the availability and usefulness of procurement data within public sector entities, we found that with respect to:

1. contract data,
 - they are generally available at a high level of accuracy;

- there are significant differences among entities in terms of what data are collected;
- different coding systems are being used; and
- commodities are defined in a number of different ways;

2. supplier data,

- there are a variety of sourcing systems in use;
- sourcing information is partially available; and
- the data are assessed as being of medium to high accuracy; and

3. forecast data, they are generally not available.

In summary, in most entities surveyed there are significant gaps in the procurement data collected, there are questions regarding its accuracy, and it is possible that the data are not coded appropriately to address specific decision-making needs.

Survey respondents were generally confident that an ad hoc request for procurement information could be met within one week, provided that the request was properly specified and directed at the level of detail to which the data are coded.

Procurement data collection practices within entities surveyed are generally not sufficient to meet the requirements of public sector decision-makers.

Conclusions

Procurement data are considered by public sector decision-makers to be of great value. But the current level of availability and usefulness of this data is generally not considered adequate. As a result, many individual initiatives are currently underway, aimed specifically at improving the current situation.

The Task Force has concluded that a mechanism is required by which these various initiatives can be integrated. Such a mechanism would ultimately provide the capability to gather, store and more easily aggregate and report on all public sector procurement data. Such a capability would provide decision-makers in both the public and private sectors with more useful procurement data on which to base their decisions.

A window of opportunity exists for the consideration of options which include the possibility of integrating, on a broad scale, the expected results of these many initiatives. Timing is key as decisions are being taken in many jurisdictions which limit the options available.

The proposal being developed by the Task Force should include the following components:

1. a description of the proposed Public Sector Procurement Data Network;
2. guidelines for common data definition, coding and quality control;
3. the terms and conditions for participation;
4. a costed development plan;
5. an implementation strategy; and
6. a funding strategy.

Deputy Heads have discussed this approach and have agreed that the development of such a proposal is warranted. This proposal will provide the necessary information concerning a Public Sector Procurement Data Network so that all jurisdictions can address the broader implications of making further commitments to this process.

APPENDIX A

PUBLIC SECTOR MARKET CHARACTERISTICS

Figures 1 to 4, at the end of this appendix, provide an overview of the public sector market in Canada.

Close to \$73 billion is spent each year by the Canadian public sector on goods and related services. These range from office and data-processing equipment, food products, footwear and clothing, to petroleum products, cars, ships and aircraft. There is practically no industrial or commercial sector not benefiting from the contracting activities of governments.

The most significant players are the provincial/territorial governments and enterprises and the federal government and agencies; together they account for close to 82% of expenditures. Local governments, hospitals and universities make up the remainder.

Buying Practices

Public sector organizations try to obtain the goods and services they need at the best value in the most efficient and equitable manner. The procurement process must also reflect fairness in the spending of public funds while contributing to economic development in the jurisdictions involved.

While officials of the various jurisdictions are sensitive to the potential impact on the public of their procurement systems, they also realize that intergovernmental cooperation in procurement could result in a more effective and mutually reinforcing regional and economic development strategy.

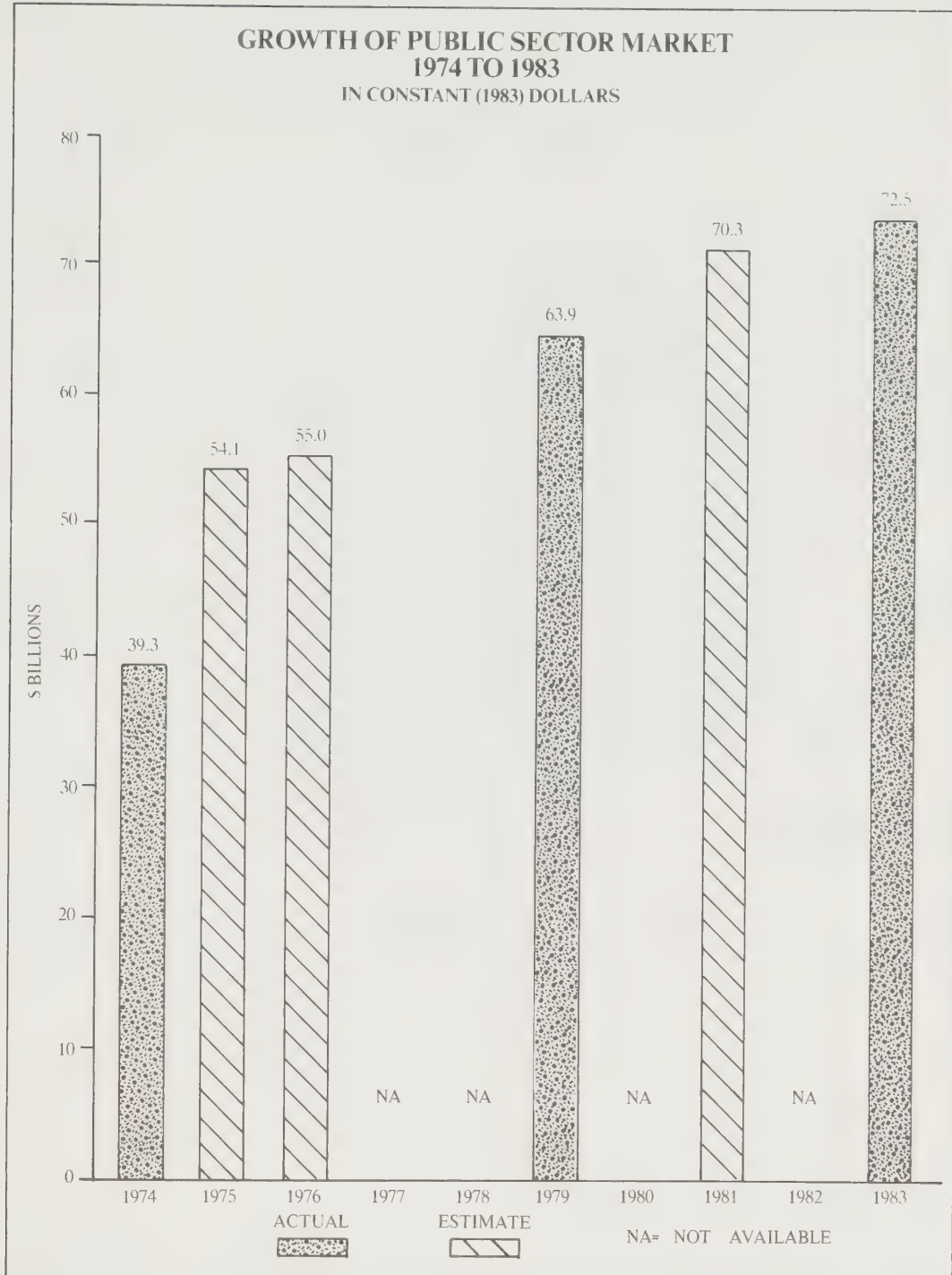
Leverage

Any discussion aimed at maximizing the spin-off benefits from procurement must, however, take into consideration that the leverage to be exerted is constrained by the size and structure of Canadian

manufacturing industry, which is not always able to respond to the special needs of public purchasers. This is especially true with respect to certain technologically advanced products for which total demand is not now great enough to support viable Canadian industries.

Another important factor is Canada's need to fulfil its international obligations. For example, Canada is a signatory to the GATT Agreement on Government Procurement, which came into effect in 1981. The main thrust of this agreement is to open a portion of the signatory governments' procurement to international competition with a view of achieving a greater liberalization of trade.

Figure 1

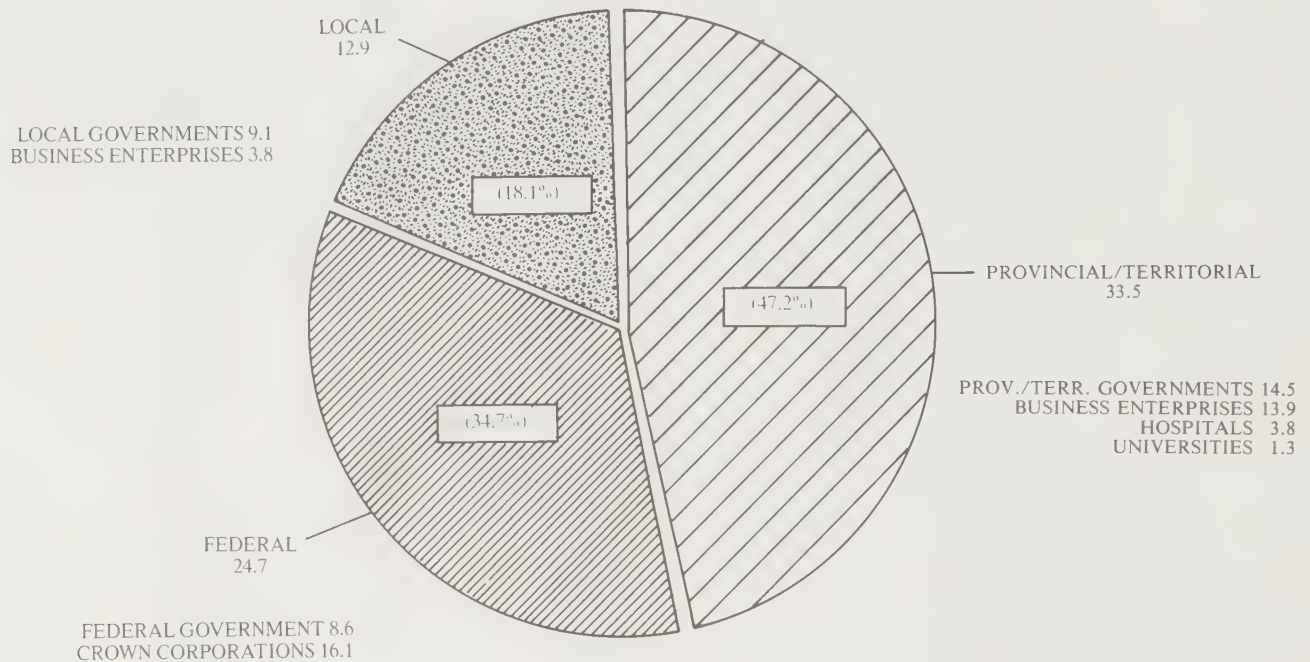


Source: The Public Sector Market Study, 1983, co-funded by the federal and provincial governments.

Despite increasing fiscal restraint in all jurisdictions, there has been substantial, continuing and real growth in the Canadian public sector market over the past 15 years. This is evident from public sector procurement expenditures, which rose from \$39.3 billion in 1974 to \$63.9 billion in 1979 and \$72.5 billion in 1983.

Figure 2

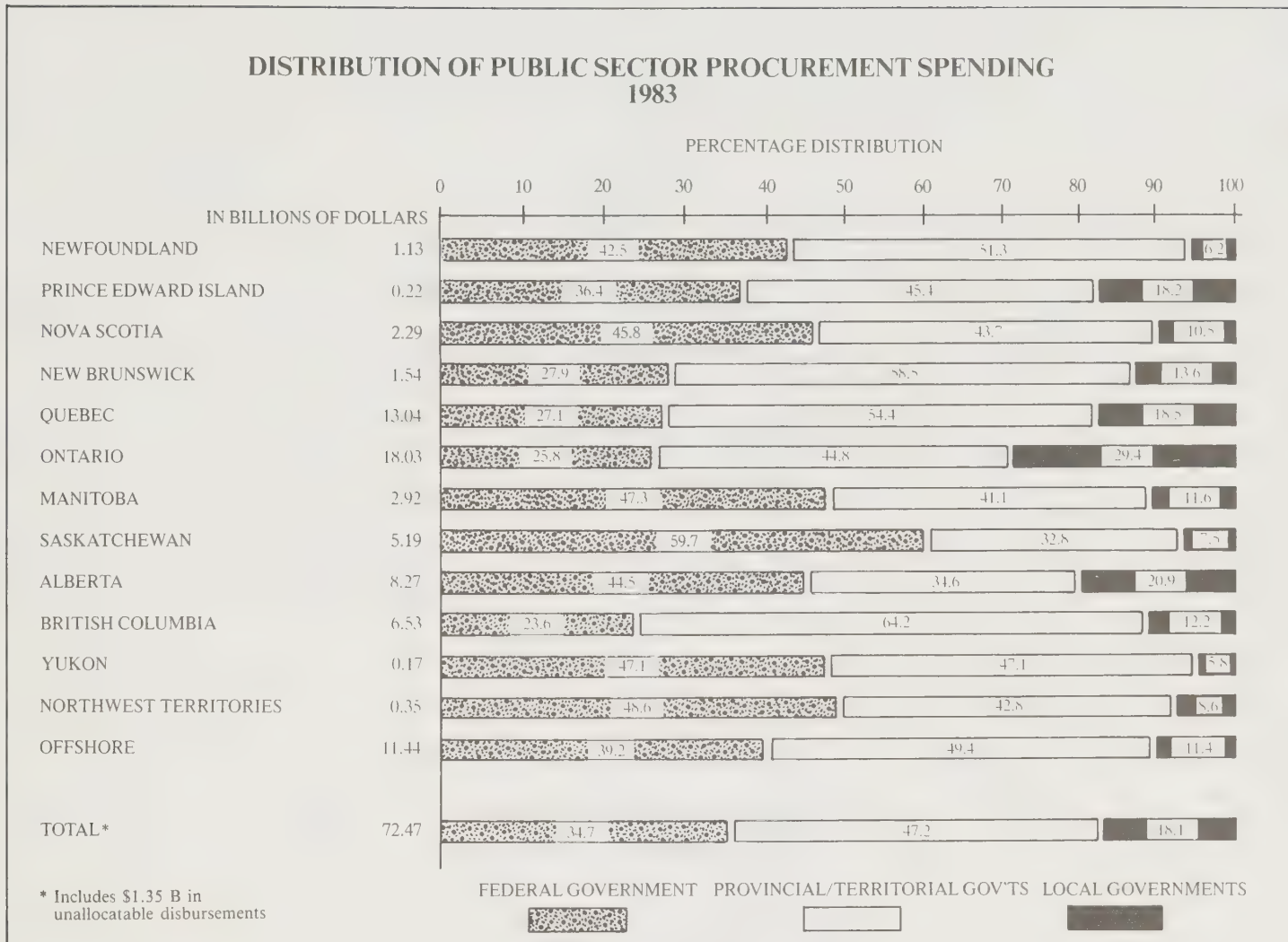
**PUBLIC SECTOR PROCUREMENT SPENDING
1983**
(IN BILLIONS OF DOLLARS)



Source: The Public Sector Market Study, 1983, co-funded by the federal and provincial governments.

The federal, provincial/territorial and local governments each account for a substantial share of the public sector market. Although individual government or jurisdictional procurement expenditures may not be significant in the context of the total economy, taken together these expenditures form a substantial economic force.

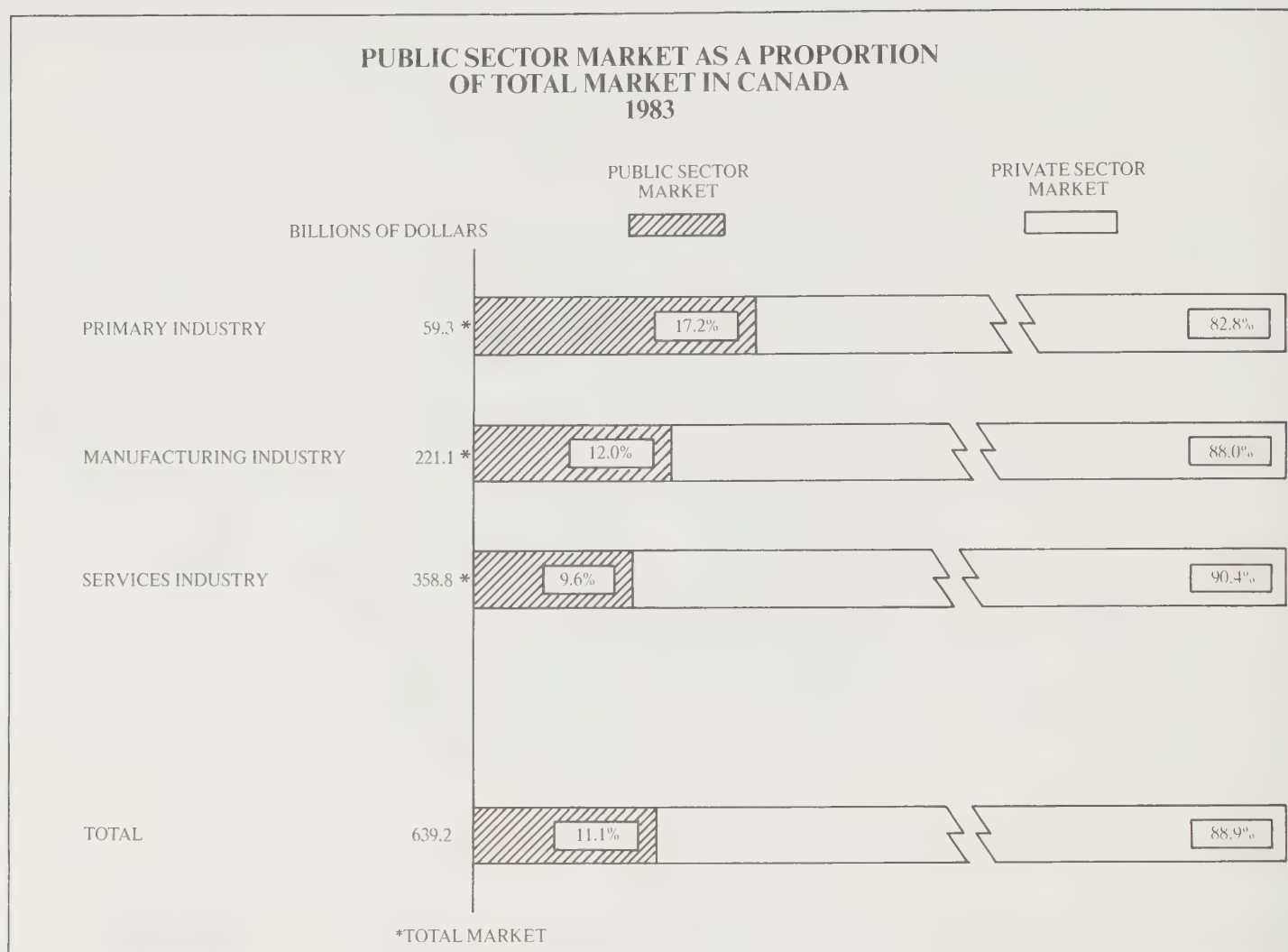
Figure 3



Source: The Public Sector Market Study, 1983, co-funded by the federal and provincial governments.

The ratio of federal, provincial/territorial and local government purchasing varies from province to province.

Figure 4



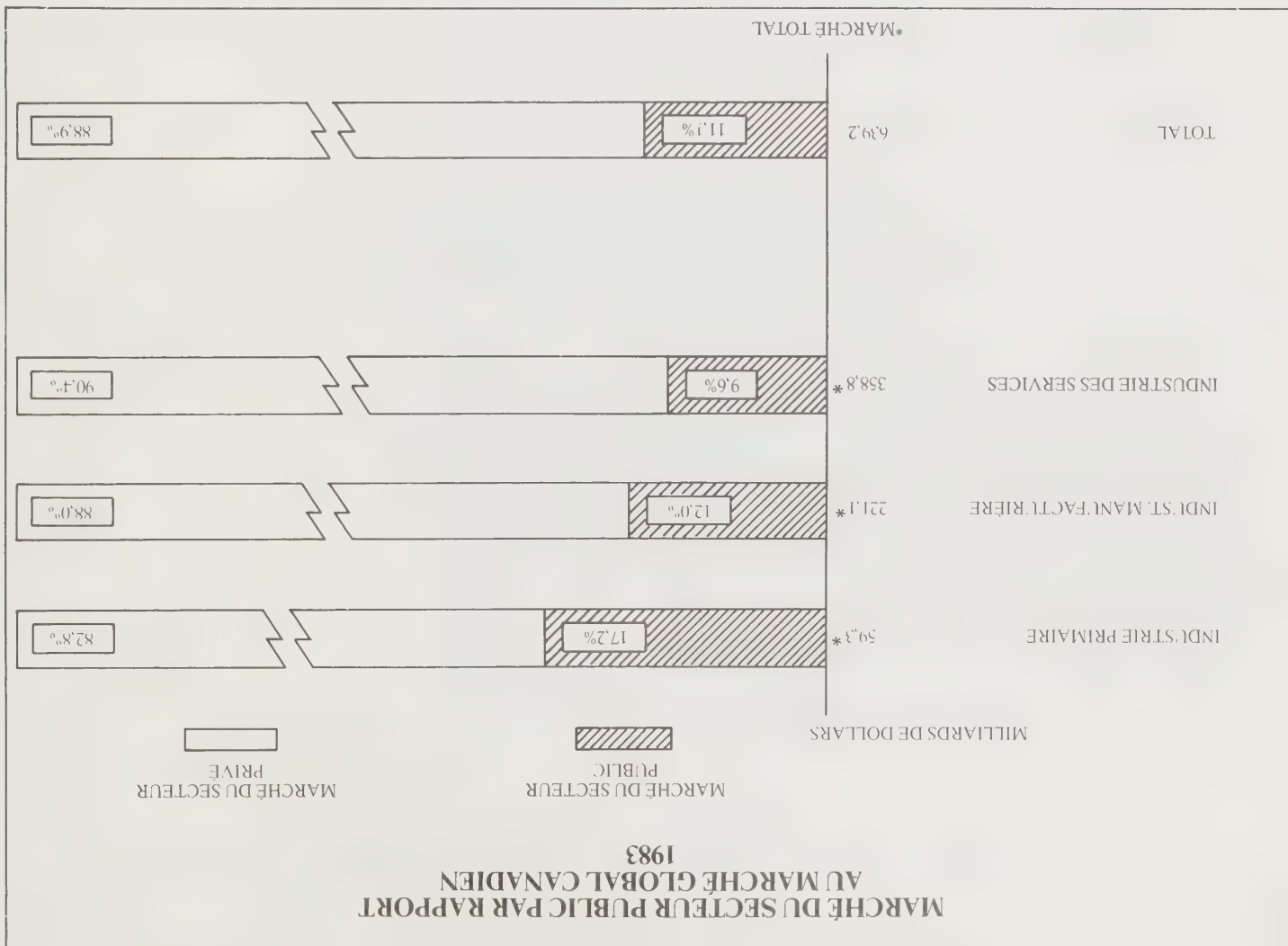
Source: The Public Sector Market Study, 1983, co-funded by the federal and provincial governments.

Canadian public sector agencies call on all major industrial sectors. Public sector agencies, while not the largest consumers in these sectors, do purchase significant amounts from each sector. For example, in the manufacturing sector, public purchases amounted to 12% of sales and in the primary industry sector, public sector expenditure accounted for over 17% of sales.

NOTES

NOTES

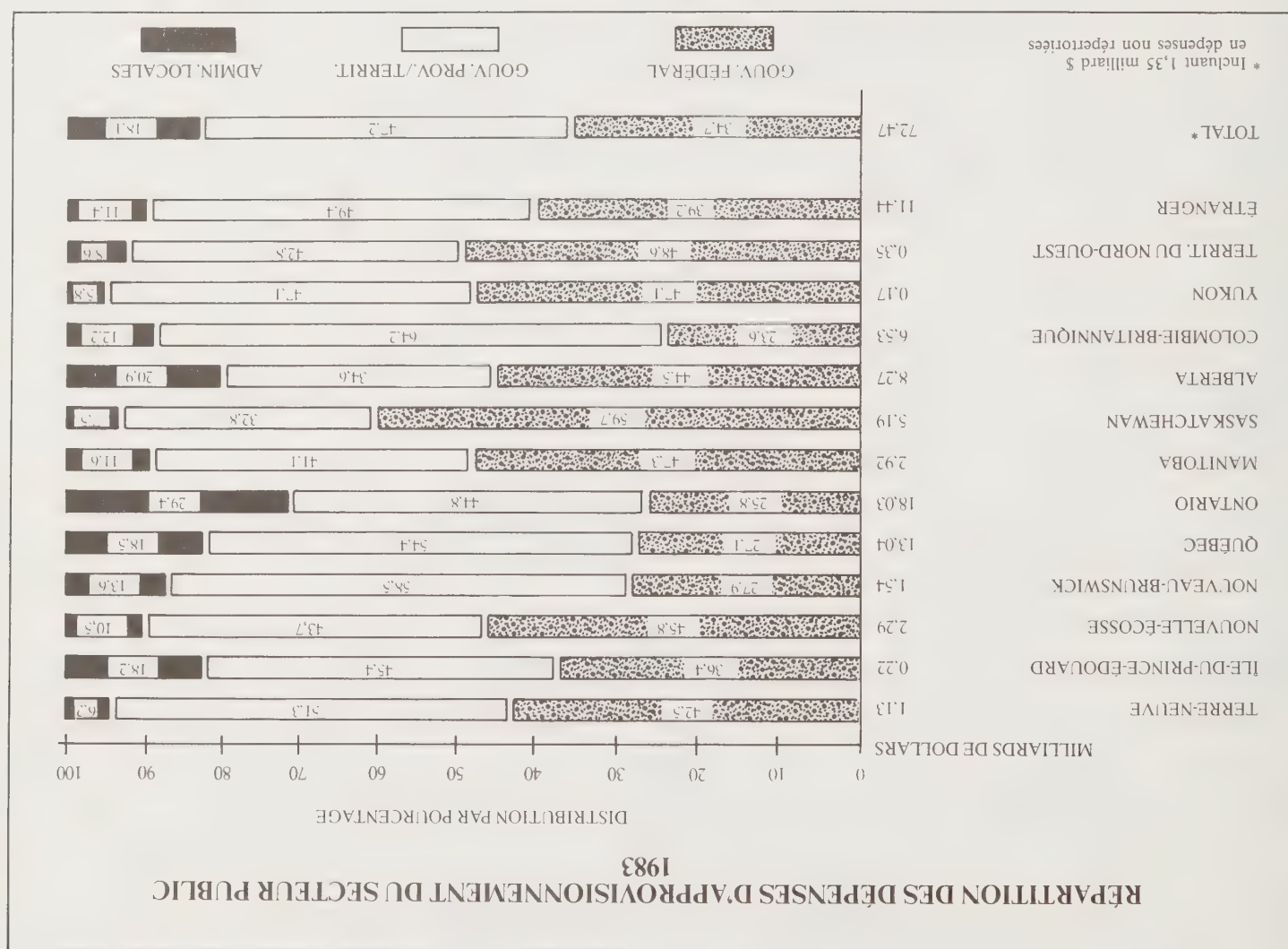
Figure 4



Source: Etude sur le marché du secteur public, 1983, financée conjointement par les gouvernements fédéraux et provinciaux.

Les organismes du secteur public canadien font appel à tous les principaux secteurs industriels. Quoique ces organismes ne soient pas les plus importants consommateurs de ces secteurs, ils achètent d'assez grandes quantités de biens et de services de chaque secteur. Par exemple, dans le secteur manufacturier, les achats du secteur public comptent pour 12 p. cent des ventes totales du marché et dans le secteur des industries primaires, ces achats comptent pour plus de 17 p. cent des ventes.

Figure 3

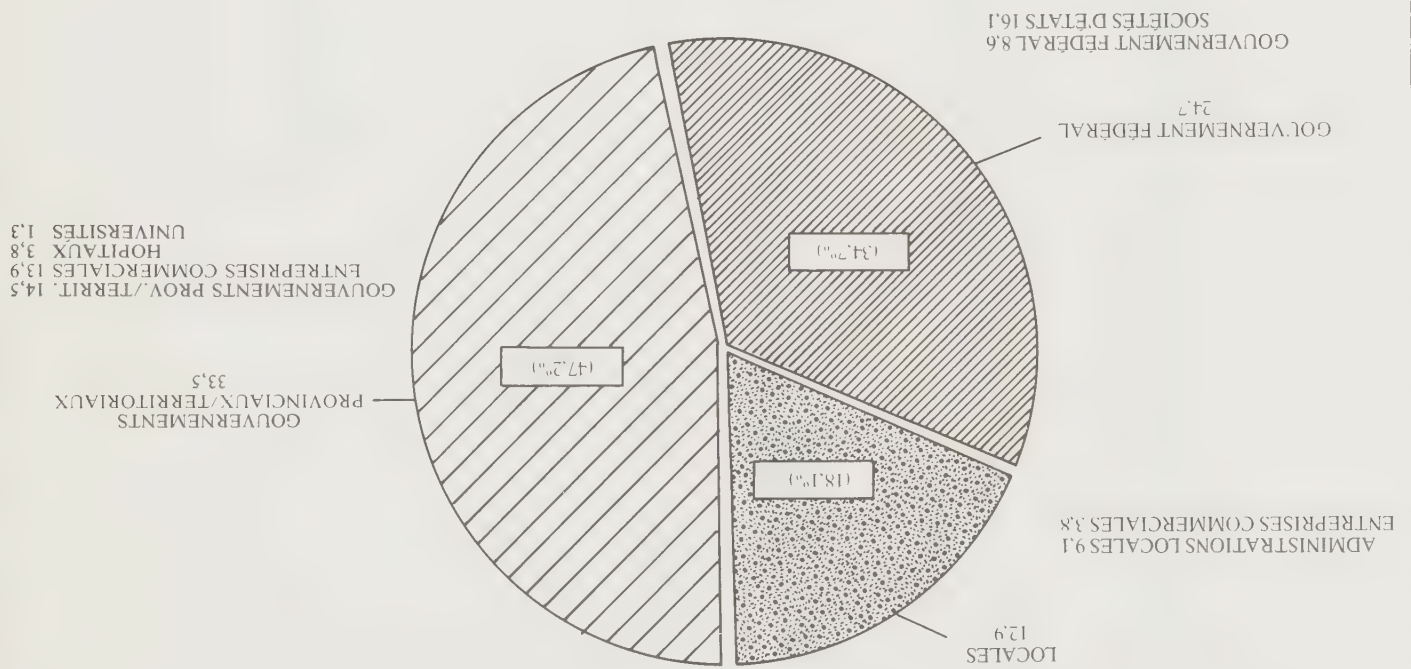


Source: Étude sur le marché du secteur public, 1983, financée conjointement par les gouvernements fédéraux et provinciaux.

Le rapport des achats des gouvernements fédéral, provinciaux et locaux varie d'une province à l'autre.

Figure 2

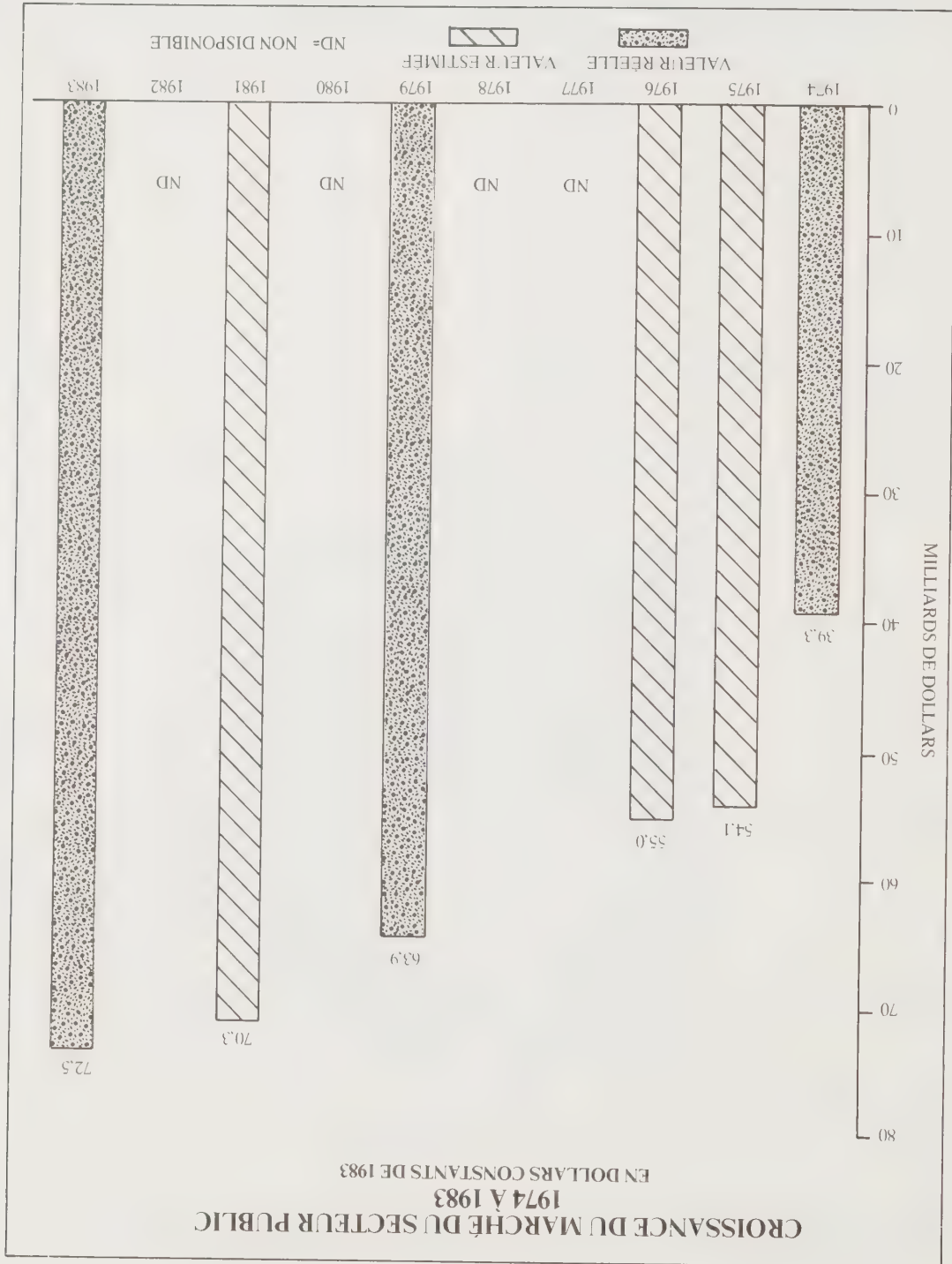
DÉPENSES D'APPROVISIONNEMENT DU SECTEUR PUBLIC 1983 (EN MILLIARDS DE DOLLARS)



Source: Étude sur le marché du secteur public, 1983, financée conjointement par les gouvernements fédéraux et provinciaux.

Les administrations fédérale, provinciales ou territoriales et municipales comptent chacune pour une part importante du marché du secteur public. Quoique les dépenses d'approvisionnement individuelles ne soient pas très importantes à comparer à l'ensemble de l'économie, toutes ces dépenses regroupées constituent une force économique d'envergure.

Figure 1



Source: Étude sur le marché du secteur public, 1983, financée conjointement par les gouvernements fédéraux et provinciaux.

Malgré les restrictions budgétaires subies par toutes les administrations, il y a eu une croissance substantielle, continue et réelle du marché du secteur public canadien au cours des 15 dernières années. Ceci est évident d'après les dépenses d'approvisionnement du secteur public qui sont passées de 39,3 milliards \$ en 1974 à 63,9 milliards \$ en 1979 et à 72,5 milliards \$ en 1983.

Les engagements internationaux pris par le Canada constituent également un facteur important. Par exemple, le gouvernement du Canada est l'un des signataires dans l'Accord GATT relatif aux marchés publics qui est entré en vigueur en 1981. Cet accord a pour principal objectif d'ouvrir à la concurrence internationale une partie des marchés publics des gouvernements signataires en vue de réaliser une plus grande libéralisation du commerce.

ANNEXE A

NATURE DU MARCHÉ DU SECTEUR PUBLIC

Les tableaux 1 à 4 qui figurent à la fin de la présente annexe donnent une idée générale du marché du secteur public au Canada. Le secteur public du Canada consacre environ 73 milliards \$ par année à l'achat de biens et de services connexes. Ces dépenses visent une vaste gamme de produits et de services comme l'équipement de bureau, le matériel informatique, les produits alimentaires, la chaussure et les vêtements, les produits pétroliers, les automobiles, les navires et les aéronefs. Rattachement tous les secteurs industriels et commerciaux bénéficient des marchés accordés par les gouvernements. Les gouvernements et les entreprises provinciales et territoriales, d'une part, et le gouvernement fédéral et ses organismes, d'autre part, sont les principaux intervenants et, ensemble, ils accaparent plus de 82 p. cent de ces dépenses. Les administrations locales, les hôpitaux et les universités accaparent le reste.

Méthode d'achat

La méthode d'achat employée par les organismes du secteur public est fondée sur l'achat de biens et de services qui constituent la meilleure valeur et ce, de la façon la plus efficace et équitable possible. Le processus doit également être juste dans l'affectation des fonds publics tout en contribuant au développement économique des administrations intéressées.

Quoique les représentants de chaque administration soient sensibles au rôle que peuvent jouer leurs systèmes d'achat auprès du public, ils reconnaissent que la collaboration intergouvernementale dans le domaine des acquisitions pourrait faciliter l'élaboration d'une stratégie de développement économique plus efficace et mutuellement profitable.

Effet de levier

Toute discussion visant à maximiser les retombées provenant des achats doit tenir compte du fait que l'effet de levier qui peut être exercé est limité par la taille et la structure de l'industrie de fabrication au Canada, qui n'est pas toujours en mesure de répondre aux besoins spéciaux des acheteurs publics. Ceci est surtout vrai en ce qui concerne les produits de haute technologie pour lesquels la demande globale actuelle est insuffisante pour assurer la viabilité des industries canadiennes.

L'approvisionnement du secteur public, et de les regrouper et d'en faire état plus facilement. Ainsi, les décideurs des secteurs public et privé disposeraient de données relatives à l'approvisionnement plus accessibles et plus utiles sur lesquelles ils pourraient fonder leurs décisions.

Le moment est tout indiqué pour étudier les options qui favorisent l'intégration, à grande échelle, des résultats escomptés de ces nombreuses initiatives. Il faut agir puisque des décisions sont actuellement prises par diverses administrations, ce qui limite les options possibles.

La proposition élaborée par le groupe d'étude devrait comprendre les éléments suivants :

1. une description du réseau proposé;
2. des lignes directrices assurant l'uniformité en matière de définition, de codage et de contrôle de la qualité des données;
3. des conditions d'admissibilité au réseau;
4. un plan d'élaboration chiffré;
5. un plan de mise en oeuvre;
6. une stratégie de financement.

Les administrateurs généraux ont étudié cette méthode et ont convenu que l'élaboration d'une proposition de ce genre est justifiée. La proposition fournira les renseignements requis sur le réseau de données relatives à l'approvisionnement du secteur public, de façon à permettre à toutes les administrations d'évaluer les répercussions de leurs engagements futurs à l'égard du réseau.

- Elles sont codées selon des systèmes différents;
 - Elles définissent les marchandises de diverses façons.
2. Données sur les fournisseurs
- On utilise diverses méthodes d'établissement des listes de fournisseurs;
 - L'information sur les fournisseurs n'est que partiellement disponible;
 - On considère que le degré d'exactitude des données varie de moyen à élevé.
3. Données sur les prévisions
- Ces données ne sont pas disponibles, de façon générale.

Bref, il existe pour la plupart des groupes ayant participé à l'étude des lacunes appréciables en ce qui concerne les données relatives à l'approvisionnement et on s'interroge sur leur exactitude. Par ailleurs, il se pourrait que les données ne soient pas codées de façon à répondre aux besoins particuliers en matière de prise de décisions.

Dans l'ensemble, les groupes interrogés estimaient pouvoir obtenir une réponse aux demandes spéciales de renseignements sur l'approvisionnement la semaine suivant la demande, pourvu qu'elle soit assez précise et que les détails recherchés correspondent aux données qui sont codées.

De façon générale, on ne recueille pas assez de données sur les achats auprès des groupes mentionnés pour répondre aux besoins des décideurs du secteur public.

Conclusions

Les décideurs du secteur public considèrent que les données sur les achats revêtent une grande importance, mais le degré actuel d'accessibilité à ces données et leur degré d'utilité ne sont pas appropriés. Par conséquent, de nombreuses initiatives particulières ont été entreprises pour améliorer la situation actuelle.

Le groupe d'étude a conclu qu'il fallait établir un mécanisme prévoyant l'intégration de ces diverses initiatives. Un mécanisme de ce genre permettrait, en fin de compte, de recueillir et d'enregistrer toutes les données relatives à

5. formuler une recommandation visant à rendre les données sur les achats du secteur public plus accessibles et plus utiles.

Des renseignements ont été recueillis auprès de ministères fédéraux, provinciaux et territoriaux ainsi qu'auprès d'un échantillon d'autres groupes du secteur public, comme des services publics, des municipalités et des établissements d'enseignement, soit plus de 70 groupes du secteur public. L'étude a porté sur des achats du secteur public représentant plus de 18 milliards \$ (25 p. cent) des achats annuels estimés à 75 milliards \$ et sur 843 000 (33 p. cent) des 2,5 millions de marchés adjugés annuellement. Soixante-cinq des soixante-dix groupes du secteur public qui ont participé à l'étude relevaient des provinces et des territoires.

Voici un résumé des principales constatations quant à l'accessibilité aux données relatives à l'approvisionnement et à leur utilité.

Constatations

1. Deux principaux types de décisions prises au secteur public pourraient bénéficier de meilleures données relatives à l'approvisionnement, soit les décisions ayant trait à la gestion efficace de la méthode d'approvisionnement et les décisions sur les principes directeurs et les programmes visant à favoriser l'utilisation du processus d'approvisionnement à l'appui de la stratégie de développement régional et économique. Pour appuyer ces décisions, trois types de données relatives à l'approvisionnement sont nécessaires, c'est-à-dire:
 1. données sur les contrats décrivant certains éléments comme le type, le volume et la valeur monétaire des marchés;
 2. données sur les fournisseurs précisant leurs sources d'approvisionnement, leurs possibilités et les propriétaires des entreprises en cause;
 3. prévisions sur les achats prévus.

En ce qui concerne l'accessibilité aux données d'approvisionnement des groupes du secteur public et leur utilité, on a constaté ce qui suit:

1. Données sur les marchés
- Elles sont généralement disponibles et très précises;
- Elles diffèrent sensiblement d'un groupe à l'autre, selon le type de données qui sont recueillies;

DONNÉES RELATIVES AUX ACHATS DU SECTEUR PUBLIC:
RÉSUMÉ DU RAPPORT DU GROUPE D'ÉTUDE

- II -

Le groupe d'étude a été chargé d'établir une méthode acceptable de part et d'autre pour rendre plus accessibles et plus utiles les données sur les achats du secteur public.

Pour ce faire, les ministres ont convenu que les travaux devaient tenter d'élaborer une proposition visant la définition de données, le codage et les questions de qualité. Cette proposition s'inscrirait dans une proposition globale sur l'établissement d'un réseau d'information sur les achats du secteur public.

Pour réaliser cet objectif initial, tous les ordres de gouvernement ont nommé des représentants qui ont réalisé un projet visant à définir les besoins des décideurs du secteur public en matière de données relatives à l'approvisionnement et à étudier les méthodes qu'utilise actuellement le secteur public pour recueillir et enregistrer les données.

Méthode et champ d'application

La méthode adoptée par le groupe d'étude visait à:

1. préciser quels sont les utilisateurs et à définir les types de décisions qui pourraient bénéficier de données plus accessibles et plus utiles sur l'approvisionnement du secteur public;
2. déterminer les exigences en matière de données pour répondre aux besoins signalés des utilisateurs;
3. procéder à un sondage afin de déterminer:
 - les données qui sont recueillies et les méthodes d'enregistrement, et
 - les technologies sur lesquelles reposent les systèmes actuels de diffusion des données relatives à l'approvisionnement;
4. analyser les besoins signalés des utilisateurs, en tenant compte de l'accessibilité actuelle aux données et de leur utilité, afin de déterminer les lacunes;

c) L'augmentation de la valeur canadienne ajoutée dans les entreprises multinationales

Le groupe de travail a choisi l'industrie de l'équipement médical pour faire l'objet d'un projet pilote visant à mettre au point un processus modèle en vue d'augmenter le contenu canadien et régional des produits fabriqués par des entreprises multinationales grâce à un engagement accru de la part des gouvernements, de l'industrie et des organismes de recherche. Cette initiative a pour but de réduire le déficit commercial de l'industrie de l'équipement médical, lequel se chiffre à 1 milliard \$ à l'heure actuelle.

L'Association canadienne des hôpitaux, l'Association canadienne des fabricants d'équipement médical ainsi qu'un bon nombre d'organismes effectuant des recherches dans le domaine se sont engagés à y apporter leur collaboration.

Il a été admis que toute mesure supplémentaire prise dans le cadre de cette initiative dépasserait le mandat des ministres responsables des approvisionnements. Par conséquent, les recommandations entendent faciliter la participation d'autres instances gouvernementales à la création de mécanismes susceptibles de traduire les engagements en résultats concrets.

ÉTABLISSEMENT DE FOURNISSEURS CANADIENS:
RÉSUMÉ DU RAPPORT DU GROUPE D'ÉTUDE

Le 20 mai 1987, les ministres responsables des approvisionnements ont établi le groupe d'étude sur l'établissement de fournisseurs canadiens sous la direction de deux co-présidents du Manitoba et de la Saskatchewan. La raison d'être du groupe était la formulation de recommandations sur les moyens d'augmenter le nombre de fournisseurs canadiens afin de satisfaire aux besoins de l'État.

Trois groupes de travail ont été créés pour étudier les domaines suivants:

a) L'identification de technologies et de services propres au Canada

Le groupe de travail propose la mise sur pied d'un programme fédéral-provincial-territorial visant à promouvoir des produits et services canadiens incorporant des technologies propres au Canada, qu'ils soient déjà mis en marché ou sur le point de l'être. La définition du terme PROPRES AU CANADA sera établie par les provinces et les territoires et tiendra compte de particularités régionales. On prévoit que le programme d'essai initial s'étendra sur 12 mois.

Suite à l'identification, la sélection et l'évaluation de l'ensemble de produits et de services d'essai (un maximum de trois par administration) par des comités provinciaux ou territoriaux et un Comité de révision fédéral-provincial, les sous-ministres seront appelés à approuver un choix et à en assurer la promotion ciblée.

b) Le recrutement de nouveaux fournisseurs régionaux

Le groupe de travail a demandé à chaque province et territoire de soumettre une liste de cinq compagnies fournissant des produits ou des services destinés aux marchés de l'État qui:

i) sont actuellement achetés à l'extérieur de la région ou du pays;

ii) représentent les secteurs où il existe des possibilités d'élargir la base industrielle.

Les listes soumise ont été réunies en un répertoire de fournisseurs régionaux au Canada.

2. poursuivre l'analyse des questions dont la complexité et la portée se sont révélées trop vastes pour le cadre de cette étude, notamment les coûts de transport, les méthodes de mesure et l'élaboration de systèmes électroniques d'information;

3. entreprendre l'analyse des entraves à l'accès que peuvent présenter les différences sur le plan de l'inscription des fournisseurs et des méthodes de qualification entre les administrations;

4. examiner dans quelle mesure les grands projets gouvernementaux pourraient faire appel plus souvent aux avantages industriels afin de créer des possibilités de sous-traitance pour les fournisseurs régionaux lorsque ces mesures ne sont pas en contradiction avec les obligations commerciales internationales du Canada;

5. examiner dans quelle mesure les activités d'achat des organismes gouvernementaux fédéraux et provinciaux pourraient soutenir de façon plus tangible les objectifs de développement régional du gouvernement.

Le groupe d'étude fera rapport aux ministres sur ces questions à la prochaine conférence.

c) Recrutement de fournisseurs régionaux

Le groupe d'étude recommande qu'en collaboration avec l'Agence des perspectives de l'Atlantique et le Bureau de diversification de l'économie de l'Ouest, un programme de recrutement de fournisseurs régionaux soit appliqué. Ce programme, qui serait l'expression de l'engagement du gouvernement, devrait être encouragé par l'établissement d'objectifs en vue d'augmenter les achats de l'Etat dans des secteurs désignés, et pourrait contenir certaines mesures, par exemple:

- l'établissement d'un service téléphonique sans frais pour renseigner les fournisseurs;
- le versement d'aide financière pour le recrutement de fournisseurs;
- l'établissement d'un répertoire régional de fournisseurs pour qu'il soit plus facile de profiter des marchés dans les régions;
- la sensibilisation plus grande des fournisseurs et l'augmentation de la publicité.

d) Information

Le groupe d'étude recommande que les communications entre les organismes d'achat et les fournisseurs soient améliorées par l'établissement d'une publication annuelle aux fournisseurs, intitulée Guide pratique pour les marchés de l'Etat au Canada, qui renfermerait des données de toutes les administrations sur leurs politiques et méthodes d'achat, les types de biens et services recherchés et des lignes directrices pour les fournisseurs. Le Guide serait vendu aux fournisseurs et leur servirait d'outil de référence sur les marchés de l'Etat au Canada.

Les recommandations qui précèdent sont soumises aux ministres par le groupe d'étude; elles représentent d'importantes mesures en vue de rendre les marchés de l'Etat plus accessibles aux fournisseurs pour le bénéfice de toutes les régions.

Conclusions

Le groupe d'étude propose de continuer le travail entrepris, comme suit:

1. guider la mise en oeuvre des recommandations qu'approuveront les ministres;

- poursuivre et intensifier les achats dans le cadre des accords de collaboration déjà conclus entre Approvisionnement et Services Canada et les provinces;

- continuer à raffiner l'application des politiques d'achat local en augmentant la valeur des contrats passés avec les fournisseurs dans la région où le produit est utilisé;

2. l'autorité d'achat des bureaux régionaux des ministères doit être augmentée;
3. les listes de fournisseurs et les méthodes d'appel d'offres doivent être modifiées afin de permettre l'accès équitable aux grossistes et aux distributeurs de produits canadiens;
4. l'utilisation de normes génériques doit être encouragée, tout comme la réalisation d'une étude sur la faisabilité d'accorder de l'aide financière aux petites entreprises pour tester leurs produits par rapport aux normes d'assurance de la qualité;
5. une formule fédérale-provinciale-territoriale d'inscription des fournisseurs doit être établie;
6. un code commun de principes d'achat doit être adopté; ce code régirait les politiques et les méthodes concernant la neutralité géographique, l'accès des fournisseurs, la concurrence, la transparence des politiques et l'application des délais;
7. un projet pilote de dépôt d'offres dans les régions doit être mis en oeuvre en vue de présenter une recommandation définitive aux ministres en 1988;
8. les travaux sur systèmes électroniques pour la diffusion des renseignements sur les marchés doivent être poursuivis;
9. une étude sur la faisabilité de dépôt d'offres par moyen électronique doit être réalisée.

b) Transport

Le groupe d'étude recommande que tout effet négatif des coûts de transport sur la participation des fournisseurs des localités éloignées soit réduit autant que possible. De façon précise, il est recommandé que les administrations entreprennent, pour chaque produit, des projets pilotes de péréquation des coûts de transport afin d'évaluer la portée du problème et de recommander d'autres mesures appropriées aux ministres à la prochaine conférence.

Recommandations principales

Le groupe d'étude a élaboré des recommandations à partir des conclusions ci-dessus. Il y a quatre catégories de recommandations, portant sur les changements aux structures et aux méthodes, sur le transport, sur l'établissement d'une liste de fournisseurs régionaux et sur la nécessité d'une meilleure diffusion de renseignements aux fournisseurs. Les recommandations qui suivent sont celles qui, selon le groupe d'étude, sont essentielles pour que les marchés du secteur public soient plus accessibles aux fournisseurs.

Le groupe d'étude n'est toutefois pas sans savoir que l'application de ces recommandations devra se faire tout en maintenant l'équilibre entre les coûts des mesures proposées et les avantages économiques régionaux qui en découleront.

a) Changements aux structures et aux méthodes

Le groupe d'étude recommande que les marchés de l'Etat servent d'avantage les fins du développement économique régional; pour ce faire:

1. il faut acheter d'avantage auprès des fournisseurs dans les régions, sans toutefois oublier qu'il doit y avoir un compromis acceptable entre la nécessité d'avoir un système d'achat rentable et l'objectif, tout aussi important, de réduire les disparités régionales;
- envoyer les demandes comportant des destinataires multiples aux bureaux régionaux et les fractionner de sorte que l'adjudication puisse être faite à un fournisseur au point d'utilisation;
- répartir les achats pour des destinataires multiples entre les bureaux régionaux en fonction de la destination des biens;
- attribuer l'achat d'articles stockés aux bureaux régionaux;
- accélérer la décentralisation des directions des produits et du personnel formé;
- faire appel d'avantage aux offres permanentes régionales et diviser les offres permanentes nationales en marchés plus petits;
- trouver des fournisseurs pour les offres permanentes dans les régions afin de profiter du potentiel de fabrication régionale;

4. L'attribution des commandes aux organismes d'achat centralisés défavorise les fournisseurs régionaux et les entreprises de faible envergure ainsi que les entreprises non manufacturières, compte tenu de l'importance des achats, des politiques d'approvisionnement et d'impartition et de la distance;

5. il se pourrait que les avantages pour le développement économique régional qui découlent des grands projets de l'Etat et des activités d'achat des sociétés, organismes et offices publics dont les achats ne sont pas effectués par des organismes centraux puissent être plus grands;

6. la définition des besoins et l'emploi de normes non génériques ne tiennent pas toujours compte comme il se doit des conditions locales. De plus, le processus d'homologation des produits peut devenir un moyen de décourager l'achat de produits fabriqués dans les régions;

7. toutes les administrations acceptent le principe de la neutralité géographique, mais reconnaissent en même temps la nécessité d'avoir des politiques ou des méthodes qui dérogent à l'occasion à ce principe, pour des impératifs de développement économique régional et de rentabilité du système d'achat.

Les membres ont envisagé l'application de programmes d'adjudication ciblée à titre de mesure d'action positive à court terme pour établir un modèle d'achat plus équitable au Canada. On n'a cependant pas été possible d'en venir à un consensus. On faisait valoir à l'encontre de ces programmes la très grande difficulté de mesurer et de fixer des objectifs, les problèmes de définition des régions géographiques appropriées, l'augmentation des coûts ainsi que les limites imposées par l'Accord GATT relatif aux marchés publics. En faveur de programmes d'adjudication ciblée pour établir une distribution équitable, il y a la possibilité d'effets positifs et à peu près immédiats dans les régions cibles, la possibilité d'orienter les dépenses vers des domaines particuliers où les besoins se font sentir (régions, industries, entreprises d'une certaine taille), la possibilité de contrôler la durée du programme et enfin, la présence accrue des activités d'achat des gouvernements auprès des fournisseurs et des collectivités en général. Le groupe d'étude propose de poursuivre l'analyse des effets possibles des programmes d'adjudication ciblée.

1. Les fournisseurs canadiens ont besoin de renseignements plus complets et en temps opportun sur les marchés, les politiques et les méthodes d'achat;
2. Les administrations doivent partager davantage les renseignements sur les sources d'approvisionnement;
3. Il en coûte si cher aux fournisseurs des endroits éloignés de faire affaire avec des organismes d'achat centralisés qu'ils sont, de ce fait, moins concurrentiels. Parmi les coûts en cause, citons la durée et le coût des déplacements, les appels interurbains et les frais de courrier;

Le groupe d'étude a examiné la situation actuelle en ce qui touche l'accessibilité pour les fournisseurs et l'utilisation des marchés de l'Etat comme moyen de développement économique régional; l'évaluation du groupe est illustrée par les conclusions essentielles suivantes:

Conclusions essentielles

1. Il convient de signaler que l'étude entreprise par le groupe d'étude ne visait pas à examiner la question des entraves au commerce interprovincial découlant des politiques d'achat des gouvernements. Cette question dépasse le mandat du groupe d'étude et fait déjà l'objet de négociations intergouvernementales globales sur l'élimination des entraves interprovinciales dans le but d'intensifier le commerce inter régional.
2. Les activités principales comprenaient la collecte de l'information, les consultations avec les autres administrations et le secteur privé et l'élaboration de recommandations pour l'approbation des ministres. Le groupe d'étude a élaboré des recommandations sur toutes les questions, à l'exception des coûts de transport et des méthodes pour mesurer les effets des dépenses gouvernementales sur le développement régional, ces deux questions, en regard à leur complexité, nécessitant des études plus approfondies.
3. Il convient de signaler que l'étude entreprise par le groupe d'étude ne visait pas à examiner la question des entraves au commerce interprovincial découlant des politiques d'achat des gouvernements. Cette question dépasse le mandat du groupe d'étude et fait déjà l'objet de négociations intergouvernementales globales dans le but d'intensifier le commerce inter régional.
4. mesure des effets sur le développement régional.
1. information et neutralité géographique;
2. problèmes de distance et coûts de transport;
3. participation des entreprises régionales, de faible envergure;
4. mesure des effets sur le développement régional.

AMÉLIORATION DE L'ACCÈS AUX MARCHÉS PUBLICS
RÉSUMÉ DU RAPPORT DU GROUPE D'ÉTUDE

Introduction

Lors de la conférence fédérale-provinciale-territoriale sur l'approvisionnement du 20 mai 1987, les ministres ont demandé qu'un groupe d'étude intergouvernemental, formé de fonctionnaires, soit mis sur pied afin d'étudier les moyens de rendre les marchés de l'État plus accessibles aux fournisseurs canadiens, le but visé étant notamment d'augmenter les effets des marchés de l'État sur le développement économique régional. Le groupe d'étude devait, aux termes de ses attributions, formuler des recommandations et un plan d'action quant aux questions suivantes d'accès et de développement régional:

1. la qualité et l'opportunité des renseignements auxquels ont accès les fournisseurs;
2. les problèmes d'interaction auxquels font face les fournisseurs des régions éloignées;
3. les coûts de transport;
4. la participation des petites entreprises à la recherche des marchés;
5. les effets dans les régions de la centralisation du processus d'achat;
6. la neutralité géographique des politiques et méthodes d'achat;
7. les méthodes de mesure des effets des marchés de l'État sur le développement régional;
8. la nécessité de mettre en place une "chambre de compensation" entre les administrations pour l'information sur la politique et les méthodes.

Stratégie

Le groupe d'étude, dans le but de remplir son mandat le plus complètement possible compte tenu des délais accordés, a regroupé ces sujets sous quatre grandes rubriques:



Conférence annuelle des premiers ministres

Toronto, Ontario
les 26 et 27 novembre 1987

Annual Conference of First Ministers

Toronto, Ontario
November 26-27, 1987

RÉSUMÉ DES RAPPORTS DES GROUPES D'ÉTUDE SUR LES ACHATS DU SECTEUR PUBLIC

Le présent document donne un résumé des rapports que trois groupes d'étude composés de fonctionnaires fédéraux, provinciaux et territoriaux ont présentés aux ministres à Kananaskis. Il s'agit :

- du Groupe d'étude sur l'amélioration de l'accès aux marchés publics;
- du Groupe d'étude sur l'établissement de fournisseurs canadiens; et
- du Groupe d'étude sur les données relatives aux achats du secteur public.

L'Annexe A présente des données sur la taille et la nature du marché du secteur public, en ce qui concerne les biens et les services.

Les décisions prises par les ministres responsables des approvisionnements à leur réunion du 6 octobre 1987 à Kananaskis, Alberta, sont énoncées dans le Rapport sur les initiatives liées aux marchés du secteur public déposé à la Conférence des premiers ministres de novembre 1987.

